PRESTAMO 1097/SF-BO
ATN/SF-7696-BO
PROYECTO No. BO-0203

CONTRATO DE PRESTAMO

Entre la

REPUBLICA DE BOLIVIA

y el

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

(Programa Sectorial Social de Apoyo a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP))

INFORME DE TERMINACION DEL PROYECTO
(P C R)

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)
Primera Parte

NOMBRE DEL PROYECTO:	**Programa Sectorial Social de Apoyo a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)**
NÚMERO DEL PROYECTO:	**BO-0203**
NÚMEROS DEL PRÉSTAMO Y DE LA CT:	**1097/SF-BO y ATN/SF-7696-BO**
PAÍS:	**Bolivia**
ORGANISMO EJECUTOR:	**Ministerio de Hacienda**
SECTOR:	**Social**
MODALIDAD:	**Sectorial**
FECHA DE APROBACIÓN:	**5/12/2001**
FECHA DE TERMINACION:	**N/A**
MONTOS DEL PRÉSTAMO:	**US$40.000.000**
CLASIFICACIÓN FINAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (MS, S, IN, MI):	**Satisfactorio**
CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO (A, B):	**Alta**
CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (MP, P, D, I):	**Alta probabilidad**

I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Objetivos

El objetivo general del Programa Sectorial Social de Apoyo a la EBRP fue contribuir al esfuerzo del Gobierno de Bolivia para reducir la pobreza y promover el desarrollo humano, apoyando el proceso de implementación de la EBRP, a la vez que ayudando a mantener la estabilidad macroeconómica del país. Los objetivos específicos fueron: (i) proveer recursos de rápido desembolso apoyando el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable; (ii) fortalecer la mayor capacidad del gobierno para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza y profundizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y fortalecer el control social; (iii) contribuir a la mejora de los indicadores sociales, a través de la protección del gasto social de programas prioritarios de inversión con base en su impacto en los sectores de menores ingresos; y (iv) contribuir a la construcción de una nación multilingüe y pluricultural, disminuyendo la exclusión y la discriminación hacia los pueblos indígenas y las mujeres.

B. Componentes

El Programa se caracterizó por ser una operación de tipo sectorial, que condicionó sus desembolsos al desarrollo de acciones concretas por parte del Gobierno en las siguientes cuatro áreas que conformaron el Programa: (i) entorno macroeconómico estable; (ii) seguimiento, participación y control social en la EBRP; (iii) priorización del gasto social; y (iv) inclusión social.

1. Entorno macroeconómico estable

El Programa requería como condición a los dos tramos de desembolso el mantenimiento de la consistencia del entorno macroeconómico acordado con el FMI.

2. Seguimiento a la EBRP, participación y control social

Este componente comprometió la realización de acciones y medidas de políticas para fortalecer el seguimiento de la EBRP, tales como institucionalizar y definir el plan de trabajo del Organismo Técnico de Coordinación Interinstitucional (OT), encargado de realizar el seguimiento de la estrategia; definir un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos para el seguimiento a la EBRP, y consolidar los sistemas de información necesarios para las tareas de seguimiento y evaluación. El impacto esperado en esta área de acción del programa era la mayor capacidad del gobierno para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza.

En el área de participación y control social, se esperaba que el Gobierno realizara acciones y medidas de políticas dirigidas a: (i) ampliar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de política pública, para lo cual se buscó consolidar los avances en el proceso participativo de consulta con la población y la sociedad civil sobre las reformas; entre otros, mediante la puesta en vigencia de los reglamentos de la Ley del Diálogo Nacional (LDN); y (ii) fortalecer las instancias de control social sobre la gestión pública, para lo cual se perfeccionarán los instrumentos del control social de la sociedad civil de nivel nacional, departamental y local sobre la gestión pública. El impacto esperado de este componente era la profundización de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y el fortalecimiento del control social, lo que a su vez permitiría la mayor transparencia de la gestión pública y la sostenibilidad de las acciones de reducción de la pobreza.

3. Priorización del gasto social

Este componente tenía como objetivo principal el de priorizar de manera fiscalmente sostenible las inversiones de programas seleccionados en los sectores de educación, salud, atención a la niñez y saneamiento de tierras, durante el período 2002 y 2003, a través de la protección del presupuesto de gasto de los mismos. Los Programas Sociales Priorizados (PSP) fueron los principales programas de reforma social que viene llevando a cabo el gobierno de Bolivia y que estaban contemplados en el marco de la EBRP. El presupuesto a ser protegido incluyó el gasto de inversión así como algunas partidas de gasto corriente. El Programa verificó tanto las metas de ejecución financiera como las metas de ejecución física de los PSP.

El objetivo de gasto priorizado para el 2002 fue de US$91,3 millones y de US$95 en el 2003, monto que representó un esfuerzo fiscal importante en el contexto macroeconómico boliviano. El impacto esperado de este componente fue contribuir a la reducción de la mortalidad infantil, mortalidad materna e incidencia de enfermedades transmisibles, desnutrición y el analfabetismo del país y mejorar las condiciones de ingreso de pueblos indígenas y campesinos pobres mediante el saneamiento de sus tierras.

4. Inclusión social

Este componente tenía como objetivos apoyar la elaboración de instrumentos de política y la implantación de acciones dirigidas a garantizar la atención pertinente hacia los pueblos indígenas y originarios, reducir la barrera cultural de acceso de las poblaciones indígenas y originarias a los servicios básicos de justicia, salud y educación y contribuir a la consolidación de una política pública de equidad de género.

Para cumplir estos objetivos, se esperaba lograr: (i) la elaboración de un marco legal que desarrollara los principios de multietnicidad y pluriculturalismo; (ii) la puesta en marcha de una instancia que sería encargada de prestar asistencia jurídica y técnica a los pueblos indígenas y originarios, para adquirir sus derechos colectivos, vigilar su cumplimiento y viabilizar sus demandas ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes; (iii) la implantación de acciones que promovieran la interculturalidad, la modalidad bilingüe, la gestión educativa descentralizada y la construcción curricular participativa, con el fin de incorporar los contenidos y prácticas pedagógicas propias de cada cultura en el sistema educativo; (iv) la actualización del marco normativo y operativo de salud para incluir la salud intercultural, con el objeto de mejorar el acceso y la calidad del servicio básico de salud a la población indígena y originaria, y (v) la puesta en vigencia del marco regularorio que consolidaría los instrumentos de política de equidad de género y el apoyo a la implantación de acciones para mejorar la calidad de vida de las mujeres. El impacto esperado con la acción del Programa en esta área fue contribuir a la construcción de una nación multilingüe y pluricultural, disminuyendo la exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas y originarios y las mujeres.

C. Principales supuestos necesarios para la ejecución exitosa de los componentes del proyecto y los supuestos necesarios para el logro global de los objetivos del proyecto

Los supuestos claves para lograr los objetivos del Programa y para la ejecución exitosa de los componentes fueron los siguientes:

a. **Que se mantendría la estabilidad económica y se cumpliría el Programa macroeconómico con el FMI**. La propuesta de préstamo aprobada en diciembre de 2001 ya hacía mención al riesgo de que el estancamiento de la economía en el 2001 y las perspectivas de bajo crecimiento en el 2002, introdujeran una gran presión en el Gobierno para aumentar el gasto público como mecanismo para reactivar la economía y generar empleos. Pese al reconocimiento de este riesgo, el Programa supuso que se mantendría la consistencia de las políticas macroeconómicas en el marco del cumplimiento del programa económico y que este Programa permitiría reducir en parte las necesidades internas de financiamiento, al proveer los recursos de rápido desembolso requeridos para reducir el financiamiento interno del déficit fiscal.

b. **Que los acuerdos del Programa contarían con el suficiente respaldo de un amplio sector de la sociedad tal que se garantizaría su continuidad pese al relevo de autoridades de gobierno.** En efecto, se supuso que la posición que la EBRP contaría con un grado de apropiación por parte de la sociedad civil que aseguraría que las nuevas autoridades del país (por el relevo del poder ejecutivo en

agosto de 2002) adoptasen los acuerdos logrados en el Programa con la anterior administración, de modo de no comprometer el procesamiento del desembolso del segundo tramo. Este supuesto se basó en el cálculo de que: (i) los acuerdos del Programa se basaban en la EBRP la cual sería entendida como política de estado y no de una gestión de gobierno en particular; y (ii) el grado de avance en los acuerdos del programa con anterioridad al cambio de gobierno serían significativos.

c. **Que los avances logrados en el primer tramo permitirían contar con un marco institucional y normativo adecuado para avanzar en la implantación de la EBRP, y que se dispondría de instrumentos para medir su desempeño e impacto.** Se supuso que las acciones del Programa mitigarían la debilidad institucional que dificulta la creación de las condiciones adecuadas para la implantación de la EBRP, a través de las acciones del Programa destinadas a asegurar la transparencia y responsabilidad de los distintos niveles de gobierno. Se supuso que se fortalecerían los aspectos institucionales para el seguimiento a la EBRP y para la implantación de políticas y acciones contempladas en la misma asegurando la transparencia y responsabilidad de los distintos niveles de gobierno.

II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Descripción de los logros alcanzados

El 5 de diciembre de 2001, se suscribió el contrato de préstamo sectorial entre el gobierno de Bolivia y el Banco, mediante el cual se financió el préstamo No. 1097/SF-BO Programa Sectorial Social de Apoyo a la EBRP, por un monto de US$40 millones, con el objetivo de apoyar al país a reducir la pobreza y promover el desarrollo humano, apoyando el proceso de implantación de la EBRP, al tiempo que ayudando a mantener la estabilidad macroeconómica del país. El préstamo fue desembolsado en dos tramos de US$20 millones cada uno. Las condiciones del primer desembolso se cumplieron en diciembre de 2001 aprobándose el primer desembolso el día 17 de enero de 2002. El desembolso del segundo tramo de la operación fue aprobado por el Directorio del Banco el día 28 de febrero de 2003, dispensando el cumplimiento de la cláusula 3.05 en sus literales (j), (r), (y) y (z), y avalando la recomendación de la administración que consideró los objetivos del Programa sustancialmente cumplidos.

1. Nivel alcanzado de logro de los componentes del proyecto

El Programa logró alcanzar de manera sustancial los objetivos planteados en dos de sus cuatro áreas de acción (Seguimiento, participación y control social a la EBRP; y Priorización del gasto social) y no logró alcanzar el objetivo del mantenimiento de un entorno macroeconómico estable ni reducir la exclusión social.

A continuación se presenta un análisis del nivel de logro de los componentes del proyecto y de sus objetivos.

a) Entorno macroeconómico estable

Como condición para el desembolso de los dos tramos del financiamiento, el Gobierno se comprometió a mantener la consistencia del entorno macroeconómico acordado con el FMI. Las

acciones de este componente correspondían al cumplimiento del memorando de política económica firmado con el FMI en diciembre de 2001, el cual preveía la implantación de medidas que garantizarían la disciplina monetaria y la estabilidad macroeconómica. Dado que las metas del programa económico no fueron alcanzadas la firma de un nuevo acuerdo con el FMI bajo la facilidad del PRGF no procedió y al cierre del programa, la situación económica se caracterizaba como una de inestabilidad, incertidumbre y transición. Pese a ello, en apoyo a los esfuerzos del país para reestablecer la estabilidad política y económica, y con miras a la firma de un acuerdo ¨stand by¨ con el FMI a corto plazo, el Banco consideró dar por sustancialmente cumplida la cláusula contractual referida a este objetivo.

El desempeño macroeconómico boliviano durante 2002 y los primeros meses de 2003 se caracterizó, en el ámbito externo, por la desaceleración mundial, la crisis regional y la disminución del precio de los bienes exportables en alrededor del 10%, que acentuaron el impacto negativo que sobre la actividad económica ha ejercido la reducción de los flujos de inversión extranjera por efecto de la culminación del proceso de capitalización. Entre 1999 y 2002, Bolivia experimentó una caída en los flujos de capital de cerca de diez puntos del Producto Interno Bruto (PIB), uno de los choques más agudos observados en la región. Además, el elevado grado de dolarización del sector financiero dejó un margen muy escaso al Banco Central para aplicar un ajuste cambiario que facilitara el reacomodo de la economía a las devaluaciones de Brasil, Argentina y Chile, lo que derivó en una apreciación del tipo de cambio real con el MERCOSUR ampliado del 36%. La apreciación del tipo de cambio real sumada a la recesión regional y la desaceleración de la economía mundial se tradujo en una reducción de los niveles exportados en el 2002.

En el contexto interno, los avances en el programa de erradicación de coca y las iniciativas de institucionalización del sector público, en particular del Servicio Nacional de Aduanas, incidieron negativamente en el ingreso de la población vinculada con la producción de hoja de coca y el contrabando, efecto que no ha podido ser contrarrestado por un mayor dinamismo de las actividades formales. La combinación de recesión en el sector formal y reducción de fuentes de ingreso por actividades ilegales/informales, incrementó la tasa de desempleo de 6,1% en 1999 a 11,6% en el 2002, la más elevada desde la crisis de 1985. Esta situación, junto a la inestabilidad del sistema financiero en el país, aumentó el nivel de descontento en la población y el grado de conflicto social, y deterioró el clima de negocios.

La confluencia de estos factores externos e internos, implicó una reducción de las tasas de crecimiento de la economía boliviana de 4% en los años 90, a 1,3% entre 1999 y 2002 y, dada la alta tasa de crecimiento poblacional boliviana, cuatro años consecutivos de reducción en el nivel de ingreso per cápita.

Desde el punto de vista del cumplimiento del Programa con el FMI, fue el área fiscal la que presentó los mayores retos. En efecto, a la inestabilidad financiera del país se sumó también la fragilidad y la trayectoria incierta de las cuentas fiscales. La confluencia de menores ingresos internos por efecto de la caída en el crecimiento económico y el aumento del costo fiscal del sistema de pensiones derivó en la ampliación de la brecha fiscal en cerca de cinco puntos del producto, al pasar de 3,7% en el 2000 a 8,6% del PIB en el 2002. La magnitud de esta desviación es atribuible mayoritariamente al costo de pensiones, que representa 5% del PIB; además de una caída en 3 puntos del PIB de los ingresos fiscales debida principalmente a la reducción en más 60% de la demanda por gas de Brasil. Esta situación no tuvo un impacto más

fuerte en el déficit gracias al esfuerzo en recaudación de rentas internas y al control en la expansión del gasto, siendo que ambas medidas cumplieron muy de cerca con las metas previstas.

Estas circunstancias afectaron las negociaciones del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la facilidad Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Debido al progreso insatisfactorio en las acciones previas, en particular la no-aprobación legislativa del Código Tributario en el 2001 y el incumplimiento de los objetivos cuantitativos de déficit fiscal, crédito interno al sector público, y financiamiento externo en términos no concesionales; la revisión prevista para el último trimestre del 2001 no se completó, y el país acordó con el FMI un programa informal bajo el cual se realizaría el seguimiento de la evolución de indicadores fiscales y financieros. La revisión de este programa informal en mayo 2002 mostró un cumplimiento mixto de las metas cuantitativas para el primer trimestre de este año.

Las nuevas autoridades de gobierno que asumieron el mando el 6 de agosto de 2002, pusieron un gran esfuerzo en la definición de un acuerdo formal con el FMI, pero la concreción de este esfuerzo se vio dificultada por una compleja situación económica, social y política. Esta complejidad saltó a la luz en febrero, cuando el anuncio del envío al Congreso del proyecto de reforma tributaria con la cual se buscaba aumentar ingresos fiscales en la magnitud necesaria para obtener una reducción de 3 puntos del PIB en el déficit fiscal, sirvió como detonante de una profunda crisis política.

Fue en este difícil contexto y sobre la base de considerar la urgencia de restablecer condiciones mínimas de gobernabilidad, los esfuerzos del gobierno por restablecer la estabilidad económica y los avances en las negociaciones con el FMI a fines de febrero de 2003 que, pese a la situación descrita, el Banco evaluó como sustancialmente cumplida la cláusula del contrato referida a este componente.

Cabe destacar que con posterioridad a la aprobación del segundo desembolso (2 de abril de 2003) el país firmó un acuerdo "stand-by" con el FMI, en abril del 2003, con validez hasta abril de 2004 y sobre la base de un programa que propone un ajuste gradual del déficit fiscal, el fortalecimiento del sistema bancario y corporativo; y la continuación de la protección de gastos sociales prioritarios que minimicen el impacto de la crisis sobre los más pobres y protejan los logros del país en sus indicadores sociales. A agosto de 2003, el país venía cumpliendo las metas constitutivas del acuerdo "stand-by"; es predecible sin embargo que los sucesos del mes de octubre que culminaron en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, tengan un significativo impacto sobre la coyuntura y perspectivas macroeconómicas de Bolivia.

b) Seguimiento, participación y control social en la EBRP

Mediante este componente el gobierno se comprometió a implantar medidas conducentes a mejorar la capacidad del gobierno para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza; así como a profundizar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas y fortalecer el control social.

El nivel de logro de este componente fue significativo, sobre todo en lo referido al aspecto de seguimiento de la EBRP. En efecto, el gobierno creó el Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE) de la EBRP y definió un plan de trabajo para el seguimiento,

así como un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos para el seguimiento de la EBRP. Durante el diseño de la operación, el gobierno y el Banco llegaron a un acuerdo sobre el grupo de indicadores tanto cualitativos y cuantitativos que se propuso servirían como herramienta de trabajo para el diálogo entre el Banco y el país y como instrumento de control social. Cabe destacar sin embargo que el cambio de gestión de gobierno, con el consecuente reacomodo de equipos y revisión de políticas, así como la reorganización del sector público que siguió a la crisis de febrero de 2003, redundaron en una interrupción de los esfuerzos de seguimiento quedando pendientes de cumplimiento la identificación y definición de la metodología de seguimiento de avance de la EBRP a nivel municipal. Además, en el tema de seguimiento, los aspectos que coadyuvan si no a un menor esfuerzo de seguimiento de la EBRP sí a la discontinuidad del mismo, son paradójicamente la revisión de la EBRP que emprenderá el actual gobierno (con la consiguiente revisión de indicadores), y el impulso de las metas de desarrollo del milenio como el nuevo instrumento de seguimiento que es ahora el favorecido por la comunidad internacional.

En el tema de participación, el país enfrentó y enfrenta una situación de gran inestabilidad política en la que ni las instituciones del Gobierno, ni los partidos políticos tienen en este momento gran credibilidad para liderar el proceso de la EBRP, siendo que el grado de apropiación de esto, tanto por el parte del gobierno como de la sociedad civil, es reducido. Por esta razón, la profundización de la participación de la sociedad civil tal como prevista en la EBRP es, ante la actual crisis política, un objetivo sólo parcialmente alcanzado, pese a que cumplieron formalmente la mayoría de acciones del componente. La crisis de legitimidad política amenaza un avance real en el proceso de participación. Ejemplo de esto es el Diálogo Nacional 2003 que está establecido por ley y que bajo la actual coyuntura política se convierte en un reto para la actual administración[1].

c) Priorización del Gasto Social

En este componente del Programa el gobierno se comprometió a priorizar de manera fiscalmente sostenible las inversiones de los PSP seleccionados en los sectores de educación, salud, atención a la niñez y saneamiento de tierras, durante el período 2002 y 2003. Esta priorización de programas se expresa en la protección de sus presupuestos para estos años.

El Cuadro No 1. muestra en la segunda columna el compromiso de inversión en los programas seleccionados correspondiente a la Cláusula 4.0.4 del contrato de préstamo. Este compromiso sumaba US$91,3 millones que, tras incorporar modificaciones presupuestarias, aumentó a US$127,4. Se observa que las modificaciones introducidas por el Congreso y el Gobierno en el Presupuesto del 2002 llevaron a un incremento de casi 40% en los montos presupuestados para los PSP, resultado explicado principalmente por el fuerte aumento del presupuesto en el sector de educación. En el mismo cuadro, se presenta el presupuesto 2003 con un monto menor que el 2002 reformulado. Esto se explica por menores valores presupuestados para algunos programas de educación (FPS), Salud (EB, el Seguro Básico de Salud) y saneamiento de tierras que estaban plenamente justificados. En efecto, en el caso de educación, la reducción era esperada, ya que el

[1] Esta crisis de legitimidad política del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se vió acentuada con los conflictos de los meses de septiembre y octubre de 2003 cuyo detonante fueron las discrepancias en torno al futuro de la expotación de gas del país, pero cuyo verdadero origen descansa realmente en la exclusión social y económica de la mayoría indígena boliviana. La renuncia de Sánchez de Lozada inicia un gobierno de transición cuyo reto es el restablecimiento de la gobernabilidad.

FSP concluyó la mayoría de las inversiones planeadas en 2002. De igual modo, en el programa de saneamiento de tierras, las reducciones se explicaron por el hecho de que la mayoría de las tareas asociadas se encontraba en fase de conclusión en el 2002. Solo en el caso del Escudo Epidemiológico, la reducción se explica por la baja capacidad de ejecución del Ministerio de Salud y Prevención Social (MSPS).

CUADRO 1
PRESUPUESTO DE LOS PSP, 2002 y 2003

Programas Sociales Prioritarios	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002 presentado al Congreso	Presupuesto 2002 modificado	Presupuesto 2003 presentado al Congreso
Educación	21,7	48,3	82,5	39,9
Programas de Reforma Educativa I y II.	11,5	26,0	50,6	27,9
Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).	10,2	22,3	31,9	11,3
Salud	6,0	15,7	16,8	26,6
Programa de Reforma del Sector Salud.	2,2	6,0	7,1	19,7
Programa de Escudo Epidemiológico.	3,8	9,7	9,7	7,2
• Chagas	3,2	6,1	6,1	3,3
• Malaria	0,1	0,7	0,7	0,7
• Tuberculosis	0,4	0,7	0,7	0,6
• Vigilancia Epidemiológica	0,1	2,2	2,2	2,3
Programa de atención al Niño.	4,7	10,5	10,8	10,6
Programa Ampliado de Inmunización.	3,0	6,1	6,1	6,3
Seguro Básico de Salud.	4,7	9,5	9,5	9,0
Saneamiento de tierras.	0,6	1,2	1,7	1,1
Total del Gasto Prioritario	40,7	91,3	127,4	93,8

Cumpliendo la condición que estipulaba que la ejecución presupuestaria de los PSP debía alcanzar al primer semestre de 2002 aproximadamente el 35%, la ejecución financiera del primer semestre del 2002 alcanzó el 45% de la programación anual establecida en la cláusula 4.04 del Contrato de préstamo, como indica el cuadro No. 2. Todos los programas superaron ampliamente las metas de ejecución financiera establecida, con excepción del Programa de EEB, saneamiento de tierras y el PAN, que mostraron un desempeño por debajo de la meta inicialmente pactada. El gobierno de Bolivia atribuyó la dificultad de lograr las metas financieras asociadas al EEB a la morosidad de las compras y licitaciones en los componentes de Chagas y vigilancia epidemiológica a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de Salud (OPS). En los casos del PAN y el Programa de Saneamiento de Tierras, a pesar de una ejecución financiera menor a la programada en el primer semestre, se destaca un cumplimiento de las metas de ejecución física.

CUADRO 2 EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LOS PSP, 2002				
Programas Sociales Prioritarios	**Presupuesto 2002 presentado al Congreso (1)**	**Presupuesto 2002 modificado (2)**	**Ejecutado al 1er. Semestre como % de (1)**	**Ejecutado al 1er. Semestre como % de (2)**
Educación	48,3	82,5	52	31
Programas de Reforma Educativa I y II.	26,0	50,6	46	24
Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).	22,3	31,9	60	42
Salud	15,7	16,8	31	29
Programa de Reforma del Sector Salud.	6,0	7,1	40	34
Programa de Escudo Epidemiológico.	9,7	9,7	26	26
• Chagas	6,1	6,1	24	24
• Malaria	0,7	0,7	21	21
• Tuberculosis	0,7	0,7	47	47
• Vigilancia Epidemiológica	2,2	2,2	22	22
Programa de atención al Niño.	10,5	10,8	25	25
Programa Ampliado de Inmunización.	6,1	6,1	47	47
Seguro Básico de Salud.	9,5	9,5	51	51
Saneamiento de tierras.	1,2	1,7	22	15
Total del Gasto Prioritario	91,3	127,4	45	32

El programa estableció asimismo metas de ejecución física para 2002 y 2003 para la prestación de los servicios sociales de los PSP. Se observa que en 12 de los 15 indicadores las metas acordadas para el primer semestre de 2002 fueron alcanzadas y/o superadas.

CUADRO 3 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EJECUCIÓN FISICA DE LOS PSP					
PSP	**PROGRAMADO 2002**	**PROGRAMADO 2003**	**PROGRAMADO JUN/02**	**EJECUTADO**	**% EJEC.**
1. Programas de Reforma Educativa I y II					
Número de núcleos educativos con Proyectos Educativos de Núcleo (PEN) diseñados.	150*	-	75	101	135%
Número de núcleos educativos que cuentan con Centros de Recursos Pedagógicos (CRP) funcionando.	19*	-	19	58	305%
	-	300**			
2. Fondo Nacional de Inversión Prod. y Social (FPS)					
Número de núcleos educativos con PEN en ejecución.	532	128	212	302	142%
3. Reforma del Sector Salud					
Número de dosis de vacuna adquirida.	375.000	375.000	375.000	375.000	100%
4. Escudo Epidemiológico					
N° de hogares rociados contra la enfermedad de chagas.	370.000	420.000	148.000	46.046	31%
N° de enfermos c/ malaria (vivax y falciparum) tratados(*).	45.000	72.000	20.000	9.855	49%
Porcentaje de curas en tuberculosis sobre el total de din positivos nuevos.	83,0%	84,0%	81,1%	84,0%	104%
N° de distritos de salud con el sistema de vigilancia, alerta y acción de salud.	96(100%)	103(100%)	96(100%)	100%	100%
N° de distritos de salud con sistemas de confirmación laboratorial implantados y en funcionamiento.	96(100%)	103(100%)	96(100%)	100%	100%
N° de regiones con subsistema de indicadores básicos de salud funcionando para el Análisis de Situación de Salud.	9(100%)	9(100%)	9(100%)	100%	100%
5. Programa de Atención al Niño					
N° de niños atendidos.	53.068	60.000	53.068	56.086	106%
6. Programa Ampliado de Inmunización					
Cobertura de la tercera dosis de la vacuna pentavalente.	85%	85%	42%	35%	83%
N° de municipios con menos de 80% de cobertura de la vacuna pentavalente en la población de referencia.	34	34	83	118	70%
7. Seguro Básico de Salud					
Cobertura de partos atendidos por personal institucional con relación al número de partos esperado en el año.	54%	58%	22%	24%	109%
8. Saneamiento de tierras					
N° de hectáreas con saneamiento técnico y legal previo a la titulación (en miles).	1.115	7.295	557	578	104%

d) Inclusión Social

Mediante este componente el gobierno se comprometió a elaborar un marco regulatorio, instrumentos de política y la implantación de acciones dirigidas a garantizar la atención pertinente hacia los pueblos indígenas y originarios, reducir la barrera cultural de acceso de las poblaciones indígenas y originarias a los servicios básicos de justicia, salud y educación, y contribuir a la consolidación de una política pública de equidad de género. Cabe destacar que estos compromisos se encuentran incluidos en las matrices de acciones y políticas prioritarias de la EBRP.

Entre las acciones realizadas se encuentran: (i) la puesta en marcha de una instancia encargada de prestar asistencia jurídica y técnica a los pueblos indígenas y originarios, para adquirir sus derechos colectivos, vigilar su cumplimento y viabilizar sus demandas ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes; (ii) la implantación de acciones que promueven la interculturalidad, la modalidad bilingüe, la gestión educativa descentralizada y la construcción curricular participativa, con el fin de incorporar los contenidos y prácticas pedagógicas propias de cada cultura en el sistema educativo; y (iii) la puesta en vigencia del marco regulatorio para consolidar los instrumentos de política de equidad de género y el apoyo a la implantación de acciones para mejorar la calidad de vida de las mujeres.

Sin embargo, debido a los cambios políticos e institucionales ocurridos y a la reorientación de las prioridades contenidas en la EBRP, varias de las acciones cumplidas no han conseguido la sostenibilidad que se esperaba. Este es el caso del Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas y Originarios (SAJPIO) cuya oficina nacional se encontraba funcionando dentro del ahora desaparecido Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO).

Además, varias acciones no fueron cumplidas y siendo que tres de las cuatro acciones incumplidas del programa pertenecen a este componente. A continuación se explica cada una de ellas. Primero (cláusula 3.05 r), a pesar de que el Banco apoyó al entonces MACPIO mediante la Cooperación Técnica ATN/SF-7559-BO para elaborar de manera altamente participativa y consensuada un marco legal que desarrolle los principios de multietnicidad y pluriculturalismo y que permita al país contar con un instrumento sólido y socializado para transversalizar la temática indígena en las políticas públicas del país, el Anteproyecto de Ley de Desarrollo Indígena resultante no fue presentado al CONAPSO. Después del cambio de gobierno, las nuevas autoridades decidieron revisarlo para adecuarlo a otros eventuales instrumentos de política indígena (una nueva política sobre las Tierras Comunitarias de Origen y un Programa Nacional de Desarrollo Indígena con Identidad). De nuevo, los cambios institucionales ocurridos (primero la desaparición del MACPIO y la sustitución de éste por el Ministerio de Asuntos Campesinos, Género y Generacionales y después la eliminación de este Ministerio y la colocación de los asuntos indígenas en el actual Ministerio Agrícola) no ha permitido que se continúe desarrollando esta iniciativa.

Segundo (cláusulas 3.05 y, 3.05 z), los cambios en la política de seguros de salud (priorizar la creación del Seguro Universal Materno Infantil) impidieron la puesta en vigencia del Manual de Salud Intercultural y la puesta en marcha de oficinas de salud intercultural. Sin embargo, el país ya cuenta con este instrumento y con dos experiencias de salud intercultural consolidadas que podrán ser retomadas y ampliadas en el momento en que las autoridades de salud lo encuentren oportuno.

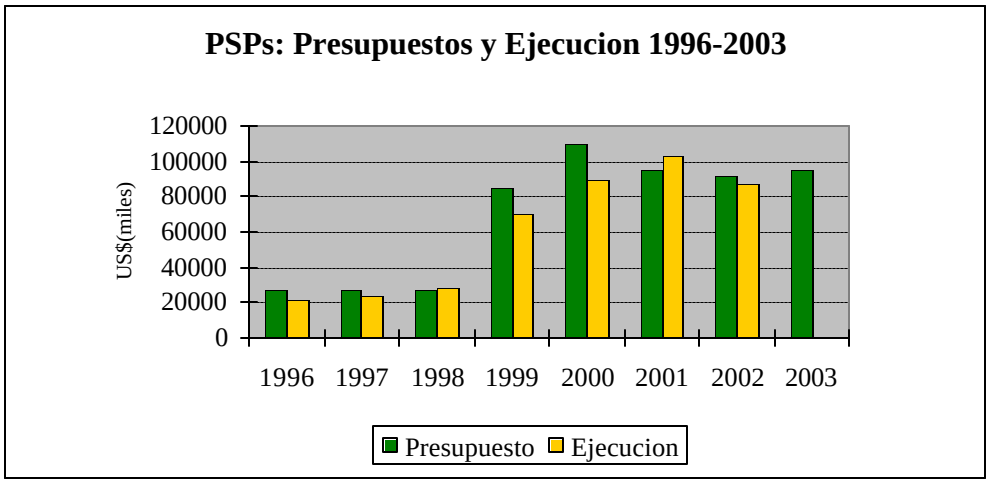
Como conclusión entonces, se afirma que a pesar del cumplimiento de algunas cláusulas, la inestabilidad política y la consecuente falta de una política clara sobre el tema indígena y de la mujer en el país, sumado al alto nivel de conflicto social, no han permitido que este componente tenga el impacto esperado.

2. El nivel de logro de los objetivos del proyecto.

Al término del programa es posible establecer que éste ha cumplido parcialmente su objetivo general de desarrollo y sustancialmente sus objetivos específicos.

Cumplimiento del objetivo general del Proyecto. Tal como se enuncia en el documento de préstamo y en el numeral I.A de este documento, el objetivo general de este Programa fue parcialmente cumplido, en tanto Bolivia no logró mantener la estabilidad económica en el período. Sin embargo, el programa sí contribuyó a la reducción de la pobreza y promoción del desarrollo humano apoyando el proceso de implementación de la EBRP. Este Programa, el segundo préstamo de protección de gasto en Bolivia, continuó teniendo como ejes el foco en la evaluación permanente de las metas sociales; y en la eficiencia y focalización del gasto de acuerdo a las prioridades nacionales establecidas en la EBRP.

El gráfico 1 ilustra el éxito de los dos programas sectoriales de protección de gasto del Banco, en lo referido al aumento sostenido de los presupuestos de los programas sociales prioritarios. En el lapso de 14 meses la operación actual cubrió tres ejercicios presupuestales, la programación y ejecución del presupuesto para 2002 y la programación inicial del presupuesto del 2003. Así, frente a una ejecución presupuestal del orden de los US$21-US$23 millones en 1996 y 1997, el gasto en programas sociales destinados al alivio de la pobreza pasó a un promedio de US$75 millones en promedio para el período 1998-2002.



Los resultados de protección del gasto social y su notable aumento muestran la efectividad de los mecanismos de seguimiento y programación empleados para lograr el cumplimiento no solo de las metas financieras acordadas, sino además de las metas de ejecución física. Y es en este último aspecto donde se aprecia que la estrategia de protección del gasto social en Bolivia vigente desde 1998 fue un factor de la sustancial mejoría de los indicadores de salud y educación y atención al menor. Para ejemplificar, se observa que en estos años, la tasa de término de primaria pasó de 60 a 72%; la cobertura de parto atendido por profesionales aumentó de 42% a 54%; y la cobertura de la vacuna DPT alcanzó al 100%.

Cuadro 4
Indicadores de Mejoría de Educación y Salud Asociados a los Programas Sociales Protegidos por el Préstamo Sectorial BID 1019/SF-BO y 1097/SF-BO

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002
Educación					
Tasa de termino al octavo de primaria	60,3	66,5	71,8	71,5	N.A.
Salud					
% de partos atendidos por profesionales de salud	42%	47%	52%	54%	54
% de mujeres embarazadas que recibieron en cuarto control prenatal	30%	31%	32%	36%	34%
% de cobertura de niños vacunados con la tercera dosis de DPT	77%	85%	89%	92%	100%
Gasto Protegido en los PSPs					
Ejecución anual de gasto en los PSPs. (millones de dólares)	28,2	69,6	89,2	103,2	87,3

Cumplimento de los objetivos específicos del Proyecto. Estos se analizarán en la sección II.D de este documento.

B. Diferencias entre lo planeado y ejecutado

1. Las diferencias entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los componentes del proyecto. Las diferencias entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los objetivos del proyecto.

Las diferencias entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los componentes del proyecto fueron en general reducidas y atribuibles al cambio de gestión de gobierno y la crisis social y política al inicio del 2003. No se observaron diferencias sustanciales entre los objetivos planificados y los logrados, salvo en el aspecto referido mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

2. ¿Logró el proyecto algo importante que no se preveía? En caso afirmativo, sírvase explicar.

Este tipo de proyectos tiene varios importantes "subproductos" que listamos a continuación:

a. El fortalecimiento de la capacidad de articulación, programación y seguimiento de la política social. Pese a que este es un objetivo de más largo plazo, este Programa y su predecesor han contribuido de manera importante al fortalecimiento de las capacidades del país de articulación, programación y seguimiento en el área social. Siendo evidente que aún queda mucho que avanzar en este campo, es innegable que con los proyectos de protección de gasto el Banco ha jugado un rol crucial en lo referente a mejorar las prácticas de programación y ordenamiento de los presupuestos sectoriales y a asentar las bases para un mejor manejo de los proyectos a través de la responsabilidad sobre los resultados ("accountability");

b. El establecimiento de un consenso en torno a la prioridad de mantener el gasto en los programas que conforman la red social, tanto a nivel interno como de la comunidad internacional. Dicho consenso se evidencia en que la protección de gasto en Bolivia está vigente desde 1998, en el reconocimiento del FMI de la importancia de la protección en el presupuesto de la red social, aspecto considerado en el análisis presupuestario del país; y en la reciente operación de protección de gasto social del BM en Bolivia que sigue las líneas de nuestros préstamos sectoriales;

c. El mantenimiento de un rol de liderazgo por parte del Banco en el diálogo de la política social del país, al diseñar y seguir el programa que monitoreaba la programación de recursos y los impactos de los principales programas sociales del país.

3. ¿Cuán probable es que se logren los objetivos acordados del proyecto y de que éstos sean sostenibles? Explique, tomando en cuenta: (i) el grado de terminación de los componentes del proyecto y su uso, y (ii) si todavía son válidos, y si continuarán siendo válidos, los supuestos para lograr los objetivos del proyecto. (ejemplos de factores que podrían tener un impacto sobre la sostenibilidad incluyen: el compromiso del prestatario; el entorno de políticas; la capacidad institucional; viabilidad técnica, financiera y

económica; el impacto social; y los incentivos que alienten a los involucrados a mantener la sostenibilidad del proyecto).

La opinión acerca de los logros en los objetivos y su sostenibilidad, es conveniente realizarla por cada componente:

En el *área macroeconómica*, el préstamo permitió al país recursos de rápido desembolso para el financiamiento del déficit. El gobierno acordó con el FMI un Stand-by, y se encuentra realizando todos los esfuerzos por mantener la estabilidad macroeconómica. Pese a ello, a mediano plazo se espera una continuación del panorama económico inestable.

En el *área de Seguimiento, Participación y Control Social de la EBRP*, si bien se mantiene la institucionalidad para el seguimiento de la EBRP se realizarán ajustes a la EBRP como consecuencia a la realización del Diálogo 2003. Por otro lado, los sistemas de información municipal presentan poco avance en el proceso de integración de los mismos, lo cual, aunado a la reorganización del sector a cargo, pone en riesgo la sostenibilidad del proceso o al menos atrasa los avances del seguimiento de la política social a nivel municipal. Como se mencionó, la actual situación de reducida legitimidad política del gobierno dificulta la sostenibilidad y profundización de lo logrado en el tema de participación y control social.

En el *área de Priorización del Gasto Social*, los objetivos de (a) proveer recursos para cubrir el déficit fiscal y (b) proteger el gasto social de fluctuaciones en épocas de recorte fiscal, fueron cumplidos sustancialmente (ver acápite II.A.1 y II.A.2). Desde luego por su naturaleza estos objetivos son coyunturales y dejan de tener sentido una vez que ha terminado la coyuntura que los hizo necesarios. En el caso boliviano sin embargo, esto no puede argumentarse: la crisis fiscal es más severa que en el momento de aprobación del préstamo, y la importancia de proteger la red social aumenta en un momento de recortes.

Desde el punto de vista de la programación del Banco con el país, se continuará otorgando recursos para cubrir el déficit fiscal. En efecto, la oferta de recursos concesionales de libre disponibilidad continuará a través de las operaciones sectoriales de Apoyo a la Competitividad (BP-0219) por US$37 millones y el recientemente aprobado Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (BO-0213) por US$63 millones, reflejando las prioridades en la estrategia de país del 2003 (áreas fiscal, reactivación del sector privado y competitividad del sector financiero).

En referencia al objetivo (b), cabe señalar que el área de protección de gasto social continuará siendo trabajada en Bolivia por el Banco Mundial. En efecto, el Banco Mundial a través de su Bolivia - Social Safety Net Structural Adjustment Credit (P082700), aprobado en junio de 2003 continuará el trabajo de los dos previos sectoriales de protección al gasto social. Este programa busca apoyar al gobierno a cerrar la brecha financiera para el año 2003, asegurando que la provisión de servicios sociales a los pobres y que los resultados sociales más importantes no retrocedan en este periodo. Específicamente, el programa busca: (i) proteger los presupuestos de nueve programas centrales desde el punto de vista de contener una mayor erosión de los resultados sociales y lograr metas contracíclicas del presupuesto de 2003[2]; (ii) sostener y en algunos casos fortalecer las reformas sociales pro-pobre principales de este gobierno y su

[2] Estos programas son: PLANE II (programa de empleo); Reforma de Salud; Escudo Epidemiológico para chagas, malaria, tuberculosis; Seguro Universal Materno Infantil; Programa de Inmunización Extendida; Reforma Educativa y Calidad.

predecesor, y (iii) proveer la supervisión técnica sobre el periodo junio 2003 a marzo 2004 en áreas claves de la red de protección social. A través de estas medidas el gobierno espera contener la erosión en los indicadores sociales. El horizonte es un horizonte de transición de 9 a 10 meses durante el cual se espera que la estabilidad social y política pueda reestablecerse. El proyecto de US$35 millones será desembolsado, como en el caso de los dos sectoriales anteriores, en dos tramos y se espera que en este periodo el Banco Mundial esté involucrado en una supervisión intensiva de las actividades de la red social y administración presupuestaria. Cabe destacar que la ejecución de este Programa se realizará también a través del VIPFE, y adoptará la metodología empleada por el Banco con éxito en el caso de los dos sectoriales de gasto anteriores.

En el *área de Inclusión Social,* se observa que en casos específicos debido a cambios en las políticas de la nueva gestión de Gobierno, los limitados logros serán difícilmente sostenidos. Es el caso de la operación de los Asesores Pedagógicos en el sector de educación y en el caso del sector de salud la aprobación del Manual Operativo de Salud Intercultural mediante una Resolución Ministerial.

4. En su opinión, ¿hay algunos objetivos del proyecto que presenten el riesgo de nunca ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

"Nunca" es una aseveración extrema e inadecuada. Sí existe el riesgo de que a un mediano plazo los objetivos de lograr estabilidad económica, una mayor participación de la sociedad civil y la inclusión de grupos marginados no sean alcanzados, si: (i) se produce una eventual continuidad del actual cuadro de crisis; y (ii) se mantiene la falta de decisión política y estructura institucional para lograr los dos últimos objetivos.

5. Si el análisis ex ante del proyecto incluyó un cálculo de la tasa interna de retorno o el análisis de eficiencia en función en función de costos, ¿cuál fue la tasa de retorno o cuáles fueron las estimaciones de eficiencia en función de costos? ¿Cuál es la tasa de retorno con la cual se puede establecer una comparación, o la eficiencia en función de los costos recalculados, después de la ejecución del proyecto? (Nota: el recálculo de la justificación económica del proyecto deberá realizarse en todos los casos para los cuales se disponga de información confiable y cuando pueda hacerse dentro del marco temporal requerido).

N/A.

III. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES, Y SUPUESTOS ORIGINALES

A. Después de la aprobación del proyecto, ¿se produjeron cambios importantes en los objetivos, componentes o supuestos? En caso afirmativo, describa los cambios e incluya una apreciación de las razones que los motivaron.

No se registraron cambios en los objetivos o en la estructura de los componentes del Programa. Sin embargo, algunos de los supuestos necesarios para la oportuna y exitosa ejecución de medidas importantes no se verificaron tal como estaban previstos llevando a una demora en la

implementación. Más abajo, se presenta una explicación de los cambios ocurridos en los supuestos.

Recuadro 1 – Supuestos del Proyecto y su Situación al Término del Proyecto	
Supuestos Económicos	**Situación al fin del Proyecto (marzo 2003)**
Que se mantendría la estabilidad económica y se cumpliría el Programa macroeconómico con el FMI. Si bien la propuesta de préstamo aprobada en diciembre de 2001 ya hacia mención al riesgo de que el estancamiento de la economía en el 2001 y las perspectivas de bajo crecimiento en el 2002 en un entorno internacional y regional incierto introdujeran una gran presión en el Gobierno para aumentar el gasto público como mecanismo para reactivar la economía y generar empleos, el Programa supuso que el país retornaría a la estabilidad y continuaría con el Programa con el FMI. Se supuso que el Programa reduciría la necesidades de financiamiento interno del déficit fiscal del país.	**La estabilidad económica no se mantuvo y no se cumplió el programa macroeconómico con el FMI.** Un contexto externo e interno difíciles redundaron en una ampliación del déficit fiscal que aunada a un incremento del financiamiento interno del mismo comprometió la estabilidad económica y redundó en un incumplimiento del Programa con el FMI. En síntesis, el crecimiento real en Bolivia es de apenas 1,5% promedio en los últimos años; el déficit de cuenta corriente permanece en un nivel alto de 4%, y la inversión extranjera viene decreciendo. El déficit fiscal se ha duplicado en los dos últimos años a 8,75% del PIB en 2002 y la deuda pública creció drásticamente hasta alcanzar el 63% del PIB en el mismo año. Al final del Programa se trabajaba en diseñar un acuerdo con el FMI para retornar a la estabilidad económica, acordándose un agreement ¨Stand By¨ en abril 2003 .
Que los acuerdos del Programa contarían con el suficiente respaldo de un amplio sector de la sociedad tal que se garantizaría su continuidad pese al relevo de autoridades de gobierno. En efecto, se supuso que la EBRP contaría con un grado de apropiación por parte de la sociedad civil que aseguraría que las nuevas autoridades del país (por el relevo del poder ejecutivo en agosto de 2002) adoptasen los acuerdos logrados en el Programa con la anterior administración, de modo de no comprometer el procesamiento del desembolso del segundo tramo. Este supuesto se basó en el cálculo de que: (i) los acuerdos del Programa se basaban en la EBRP la cual era entendida como una política de Estado; y (ii) el grado de avance en los acuerdos del programa con anterioridad al cambio de gobierno serían significativos.	**Los acuerdos del programa, basados enteramente en la EBRP no contaron con suficiente respaldo y no se cumplieron en su integridad.** El diseño de esta operación descansó enteramente en la existencia de una EBRP que había sido avalada por la comunidad internacional como política de Estado. Actualmente, la EBRP está en proceso de revisión y si bien en algunos aspectos existe continuidad, en otros aspectos fundamentales se ha presentado un cambio de énfasis u orientación. El cambio de administración de gobierno trajo consigo un retraso en las acciones del Programa y en general, un cambio en las prioridades y políticas de las incluidas en la EBRP. Esto llevo a una demora, incumplimiento o cumplimiento formal de las condiciones, lo cual se agudizó posteriormente con la reorganización del sector público que siguió a la crisis política y social de febrero de 2003.
Que los avances los avances logrados en el primer tramo permitirían contar con un marco institucional y normativo adecuado para avanzar en la implantación de la EBRP, disponiendo de instrumentos para medir su desempeño e impacto. Se supuso que las acciones del Programa mitigarían la debilidad institucional que dificulta la creación de las condiciones adecuadas para la implantación de la EBRP, a través de las acciones del Programa destinadas a asegurar la transparencia y responsabilidad de los distintos niveles de gobierno. Se supuso que se fortalecerían los aspectos institucionales para el seguimiento a la EBRP y para la implantación de políticas y acciones contempladas en la misma asegurando la transparencia y responsabilidad de los distintos niveles de gobierno.	**La crisis política ha afectado seriamente la capacidad institucional de emprender reformas del país.** Sin embargo, el país cuenta con un aparato de seguimiento de políticas sociales fortalecido.

B. Cumplimiento de las condiciones en materia de políticas

1. Realización de todos los componentes (medidas de política) dentro del plazo establecido

Las medidas de política no se realizaron dentro del plazo establecido, pero las demoras no fueron importantes. En efecto, para el desembolso del primer tramo, se esperaba cumplir con las acciones de cada componente en diciembre de 2001, estas sin embargo se realizaron sino hasta enero de 2002. En el caso del segundo tramo la fecha prevista de desembolso era

octubre de 2002 y no se ejecutó gran parte de las acciones de los componentes sino hasta febrero de 2003.

2. ¿Se realizaron todos los componentes (medidas de política) de la manera indicada originalmente en el contrato de préstamo?

Ver capítulo II.B.3 de este documento.

3. Si ocurrieron cambios importantes en el contenido o cronología de los componentes (medidas de política), explique cuáles fueron las modificaciones que se hicieron y anexe una matriz de política revisada en la cual se señalen los cambios hechos.

No se aplica.

C. Clasificaciones del desempeño para el proyecto, para cada año de ejecución. (con base en el ISDP)

Clasificación del desempeño en la ejecución	Dic. 2001	Jun. 2002	Dic. 2002	Jun 2003
Progreso en la ejecución	S	S	S	S
Probabilidad de que se mantengan los supuestos	H	H	H	H
Objetivos de desarrollo	HP	HP	HP	HP
S: Satisfactorio; H: alta; HP: alta probabilidad.				

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

A. Diseño del proyecto

1. ¿Fue realista la formulación de los objetivos originales del proyecto (cuando se aprobó el préstamo)? En caso negativo, ¿por qué?

La formulación del objetivo general del proyecto fue realista. En el momento de su formulación se buscó responder a las necesidades fiscales del país, así como a su voluntad de asumir sus compromisos con la comunidad internacional derivados de la Iniciativa HIPC y la posterior aprobación de la EBRP. El Programa fue realista y consistente con la estrategia de desarrollo económico del gobierno basada en mantener la continuidad de reformas importantes tal como establecidas en la EBRP y en la mejoría de gestión de los programas sociales sin amenazar el equilibrio fiscal del país, lo que hacia parte del programa pactado con los organismos multilaterales. Dicho esto sin embargo, y teniendo en cuenta el breve plazo de ejecución previsto, los objetivos referentes a participación e inclusión social (si bien consistentes con la estrategia del gobierno para los sectores en consideración), fueron ambiciosos. Su número pudo haber sido reducido, concentrándose únicamente en los aspectos centrales.

2. ¿Fueron apropiados (esto es, necesarios y suficientes) los componentes originales del proyecto (cuando este se aprobó) para lograr los objetivos establecidos?

La selección de componentes para el Programa se realizó en el contexto de una operación sectorial diseñada en la forma de cumplimientos en dos tramos: el primero al inicio y el segundo al final del programa, con un intervalo de desembolso relativamente breve (originalmente 12 meses). Los componentes fueron diseñados tomando en cuenta los progresos ya realizados en las reformas que estaban en curso en las áreas y el contexto existente post realización del Diálogo Nacional y preparación de la EBRP. Sin embargo, el cambio en la gestión de gobierno generó cambios en las prioridades de políticas que afectaron las áreas de participación e inclusión social que ex-post aparecen como ambiciosas. Los componentes seleccionados y los alcances de las acciones acordadas para llevarse a cabo en ellos fueron suficientes y conmensurables con los montos de los dos desembolsos.

3. Los supuestos del proyecto ¿fueron identificados y analizados de manera realista? Las condiciones del contrato de préstamo, ¿abarcaron esos supuestos, de manera adecuada para disminuir los riesgos? o ¿se tomaron medidas, en el marco del diseño del proyecto para encarar los riesgos? Análisis de los supuestos del proyecto

Con excepción del supuesto referido a la existencia de capacidad institucional adecuada, los supuestos del proyecto fueron realistas. No pudo haberse previsto la magnitud del deterioro de la situación macroeconómica ni la profunda crisis política de los primeros meses de 2003. Igualmente, se asumió en ese momento, de modo razonable que las prioridades de la EBRP serían mantenidas por la siguiente administración de gobierno toda vez que la EBRP fue entendida como política de Estado. Esto no sucedió, pues el nivel de apropiación de la EBRP fue reducido. Este punto el de la continuidad limitada de la EBRP tras el cambio de gobierno; debe ser enfatizado, pues es en esencia, la razón más importante del logro parcial de los objetivos del proyecto.

4. ¿Fue adecuada la secuencia planificada de los componentes?

Si, la secuencia de los componentes fue adecuada.

5. En el diseño del proyecto, ¿se evaluó de manera adecuada la capacidad institucional del organismo ejecutor y de otras instituciones o agencias que participaban en el programa? En caso negativo explique.

Esta operación tuvo como ejecutor directo al Ministerio de Hacienda a través del Viceministerio de Inversión Publica y Financiamiento Externo (VIPFE) que a su vez designó a la Dirección General de Inversión Pública como Unidad Coordinadora, e indirectamente a los gestores de cada componente.

El VIPFE fue ejemplar en el seguimiento de todas las actividades del programa. En este sentido, a ellos se debe buena parte del esfuerzo en coordinar las tareas para el cumplimiento de las condiciones, el seguimiento permanente de las acciones del préstamo, y la realización de informes oportunos y de calidad al Banco. En gran medida, esto se debió a su experiencia de

ejecución del préstamo sectorial anterior y a la incorporación en el diseño del proyecto de las lecciones aprendidas del sectorial de protección de gasto anterior. En particular, este préstamo predecesor tuvo problemas al inicio de la ejecución, referidos al seguimiento de acciones y resultados y a la coordinación con otros sectores. Estos sectores, por su parte, aún no contaban con capacidad suficiente de planificación y programación. Por esta razón, el diseño del proyecto incluyó la Cooperación Técnica ATN/SF-7696-BO, la cual financió la contratación de un equipo de consultores encargado de apoyar al VIPFE en su coordinación con los sectores y en la vigilancia de acciones y resultados sectoriales.

En general, las instituciones participantes, con excepción del Ministerio de Salud y del (entonces) Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios han demostrado buena capacidad de ejecución del programa. Los constantes cambios en los equipos de gestión del programa en ambos ministerios no permitieron la sinergía necesaria para el adecuado desempeño de los componentes específicos. Esto, además del incumplimiento de los supuestos, explica parcialmente el hecho de estos componentes no haber logrado plenamente sus objetivos de desarrollo.

6. ¿Cuáles fueron los aspectos del diseño del proyecto que contribuyeron más a los éxitos y/o fracasos del mismo?

Este estilo de proyecto requiere una coordinación estrecha de los actores directos (VIPFE, sectores sociales) e indirectos (FMI, BID, comunidad internacional). Un claro factor de éxito del proyecto fue el reconocimiento de tal complejidad en el diseño y la introducción de instrumentos objetivos que permitirían un seguimiento permanente y a su vez una ejecución fluida. Estos fueron; seguimiento a programaciones y ejecuciones presupuestarias financieras; seguimiento de avances físicos de los programas que –como en el caso de las de ejecución financiera- siguieron al establecimiento de metas realistas; seguimiento de un conjunto de indicadores de la EBRP y seguimiento trimestral de avances de (matrices de) acciones intermedias. Además el programa: (i) contó con un equipo de consultores encargados de las relaciones de Hacienda con los sectores y el Banco, entre otros recursos necesarios para garantizar la ejecución del Programa, desde su diseño. En este sentido, fue de extrema importancia el hecho de haber sido aprobada una asistencia técnica con fondos de cooperación técnica, que permitió los recursos necesarios para facilitar las tareas de seguimiento de la EBRP y la contratación del equipo consultor (ATN/SF-7696-BO); (ii) previó el acompañamiento estrecho y permanente del Banco a su ejecución; e (iii) incorporó desde este diseño la preocupación de inculcar una clara conciencia en los sectores de que, a pesar de que los recursos del préstamo no son dirigidos a ellos, existe una clara ventaja de su participación en su mayor poder de negociación con Hacienda.

Otro factor de éxito del Programa fue la elección de actividades de interés del gobierno y que estaban siendo pensadas como claves para el desarrollo económico y social del país, en el contexto de reformas que ya estaban en curso y que están avaladas por la EBRP y los procesos de diálogo social. Las acciones a ser ejecutadas fueron identificadas con precisión durante la preparación del Programa y fueron claramente asignadas a las unidades del gobierno que debían realizarlas.

Finalmente el éxito del Programa fue una función de los programas de alivio de deuda en Bolivia con su énfasis en el seguimiento de políticas sociales e indicadores de resultado.

Debe destacarse así mismo que este proyecto contó con US$4 millones de financiamiento británico del Department for International Development (DFID) que fue desembolsado íntegramente en el primer tramo. El interés de DFID de participar del diseño y posterior seguimiento de la ejecución de esta operación, es evidencia de la importancia de los temas de protección de la red social boliviana y seguimiento cercano de los avances de la política social para la comunidad internacional; así como de su reconocimiento a la labor de larga data del Banco en esta área. A lo largo del diseño y ejecución de la operación, la colaboración del Banco con DFID fue fructífera.

B. Ejecución del proyecto

1. ¿Cuales fueron los aspectos de la ejecución del proyecto que contribuyeron más a los éxitos y/o fracasos?

Pese el difícil contexto y al hecho de que no se verificaron los supuestos básicos del Programa, el Programa fue exitoso, pues se llevaron a cabo la mayoría de las condiciones establecidas. Los factores de éxito en la ejecución de mayor importancia, tomando en cuenta los alcances de estas acciones y el grado de sostenibilidad que demostraron, fueron las siguientes: (i) un organismo ejecutor eficaz, con capacidad institucional y la voluntad de coordinar y empujar las acciones del programa; (ii) el contar la unidad ejecutora con los recursos necesarios para un seguimiento permanente de las acciones del programa; (iii) el acompañamiento del Banco a la ejecución del Programa de modo permanente; (iv) la estrecha coordinación entre instituciones participantes a lo largo de toda la ejecución; y (v) el desarrollo de una cultura de evaluación en la administración de las instituciones y programas sociales, y el establecimiento de un consenso en torno a la necesidad de establecer una metodología de seguimiento de resultados concretos de los programas sociales.

2. Si durante la etapa de ejecución del proyecto se produjeron problemas importantes, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se tomaron para resolverlos? ¿Tuvieron las medidas el impacto previsto?

En el período de ejecución del Programa se presentaron factores externos (la crisis económica regional) e internos (el deterioro de la economía y la severa crisis política interna), que determinaron que el Programa se ejecutara en un ambiente de creciente incertidumbre económica y política. Naturalmente, la magnitud de la crisis económica y política trascendió el ámbito del Programa y su resolución estuvo más allá del alcance de las acciones del mismo.

3. Fue satisfactoria la cantidad, calidad y oportunidad (timeliness) de los componentes ejecutados en comparación con las expectativas originales?

El Programa constaba de tres componentes diseñados para dar continuidad y avanzar en la consolidación de reformas que estaban en curso en el año 2002. Además, se incluyó un componente macroeconómico para garantizar un marco de estabilidad a las reformas propuestas. El número de componentes incluidos, así como la profundidad y alcance de las actividades a ser desarrolladas se consideraron adecuadas durante el diseño de la operación y fueron seleccionados teniendo en cuenta de que se trataba de una operación sectorial con una expectativa temporal de ejecución determinada y en atención a la capacidad de ejecución de las unidades del

gobierno involucradas en el Programa. Como ya se señaló, en retrospectiva, las acciones en las áreas de participación e inclusión social fueron quizás muy numerosas, y quizás algunas desarticuladas.

4. Si algunos de los componentes no se han terminado, ¿qué medidas, de ser el caso, se tomarán para llevarlos a cabo?

En dos componentes quedaron tareas pendientes, en el de seguimiento y participación y el de inclusión social. En el caso de seguimiento y evaluación, es de esperar que el Banco Mundial lidere este esfuerzo. No hay ninguna operación en el área de inclusión social.

C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor

1. ¿Cuán acertado fue el desempeño del prestatario/ejecutor durante la etapa de ejecución del proyecto? (Por ejemplo, ¿se llevaron a cabo de manera eficaz las formalidades financieras y de adquisiciones? ¿Fue eficaz la coordinación del organismo ejecutor con otras instituciones? ¿Contaba con sistemas de información eficientes para la ejecución y el seguimiento del proyecto? ¿Contaba con una capacidad analítica efectiva y para toma de decisiones? ¿Identificó los problemas de manera oportuna y tomó acción expedita para resolverlos?

Ver respuesta del Numeral 5 de la sección IVA.

2. Fue acertada, en este proyecto, la utilización del personal y los consultores por parte del Prestatario/Ejecutor? Los aportes y recomendaciones de los consultores, ¿fueron apropiados y eficaces y fueron utilizados por el prestatario/ejecutor

La unidad de coordinación contó con experiencia previa de trabajo en otros proyectos del Banco (administración y supervisión) y en particular en el préstamo sectorial anterior. Durante el diseño de la operación se decidió que pese a esta experiencia el ejecutor haría uso de servicios de consultoría para efectivizar el cumplimiento de condiciones. Estas consultarías, financiadas con los recursos de la cooperación técnica ATN/SF-7696-BO, fueron apropiadas y eficaces.

3. La relación entre el prestatario/ ejecutor y otras instituciones o agencias que participaron en el proyecto, ¿tuvo efectos importantes sobre los resultados del proyecto? ¿Cuáles fueron esos efectos?

Las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y los ejecutores de los componentes sectoriales fueron satisfactorias y no se presentaron problemas. Esto se debió a la posición de liderazgo de que gozaba el Ministerio de Hacienda y a que los funcionarios de alto nivel de las agencias involucradas tenían una visión común en torno a los objetivos del préstamo, como consecuencia del aprendizaje que se dio durante el préstamo anterior. Estas relaciones sufrieron en alguna medida los efectos de los cambios de funcionarios y prioridades a partir de mediados del 2002, afectando la ejecución del Programa.

En lo referente a la relación entre el prestatario y el Banco hay un aspecto a comentar: la presión que a alto nivel se ejerce sobre el equipo ejecutor y el equipo de proyecto del Banco para proceder al desembolso expeditivo, crea un contexto que dificulta el diálogo de los equipos técnicos. En la medida en que se tienda a concentrar la atención de ambas partes en la demostración formal de cumplimientos de las condiciones, se dificulta el mantenimiento de la rigurosidad técnica en las discusiones de los equipos.

4. Durante la ejecución del proyecto, ¿mejoró sustancialmente la capacidad institucional del prestatario/ejecutor? En caso afirmativo, explique. En caso negativo, ¿por qué?

El Ministerio de Hacienda contó con la capacidad de ejecución requerida para realizar los planes de acción y las reformas involucradas en el Programa ya que estaba apoyado con los recursos de personal y con la experiencia previa en la gestión de proyectos con organismos internacionales y otros sectoriales. Además, como se mencionó en el numeral 5 de la sección IVA, al finalizar la ejecución resulta claro que los organismos sectoriales participantes vieron fortalecida su capacidad de planificación y programación, y que el VIPFE mejoró considerablemente en la presentación de informes. Al finalizar la ejecución del proyecto la relación de trabajo del equipo del Banco con el VIPFE fue fluida haciendo innecesario el viaje de misiones, que pudieron ser reemplazadas por videoconferencias.

5. ¿Hizo el prestatario/ejecutor un seguimiento de los supuestos críticos, y tomó las medidas para hacer los ajustes necesarios?

El riesgo de la vulnerabilidad externa de Bolivia y las fluctuaciones fiscales resultantes fue enfrentado a través del establecimiento de un mecanismo de seguimiento del programa financiero y de los indicadores económicos a cargo de UDAPE. La posible resistencia a las reformas sociales apoyadas por el programa por grupos afectados en el ámbito político y sindical fue minimizada por el apoyo a la realización del Diálogo Nacional 2000, la preparación de la EBRP y la posterior aprobación de la Ley del Diálogo, procesos todos en los que la sociedad civil tuvo un rol protagónico.

D. Seguimiento del desempeño del proyecto por parte del prestatario/ejecutor

1. ¿Se estableció y acordó claramente con el prestatario/organismo ejecutor qué método se utilizaría para hacer el seguimiento del desempeño del proyecto (y la necesidad de recursos pertinentes)? En caso afirmativo, ¿en qué etapa?

Como su predecesor, el Programa logró superar la dificultad de articulación de la programación social con la programación financiera y presupuestaria del país, mediante el establecimiento de un mecanismo de seguimiento a cargo del VIPFE, basado en el seguimiento de la programación físico financiera de los PSP, y el desempeño físico y de resultados de los programas de inversión.

Con este fin se establecieron como instrumentos de seguimiento del desempeño los presupuestos (programaciones, reprogramaciones y ejecución financiera de los mismos) y la programación física de los PSP. Así mismo se establecieron matrices de acciones intermedias por componentes para alcanzar las acciones de cada uno de los componentes. Estas matrices se diseñaron en conjunto con los sectores, como instrumentos para el seguimiento de las acciones a ejecutarse.

2. En la práctica, ¿cómo se hizo el seguimiento del desempeño del proyecto? ¿Se encontraron dificultades? En caso afirmativo, explique.

No se encontraron dificultades en el proceso. El seguimiento del desempeño del proyecto estuvo basado en el seguimiento de las condiciones y acciones para cada tramo. El gobierno boliviano a través del VIPFE remitió la documentación pertinente al cumplimiento de cada cláusula contractual. Cabe además señalar que videoconferencias entre el equipo de proyecto y el VIPFE fueron usadas de manera frecuente.

3. Los indicadores e hitos de referencia (benchmarks) que se seleccionaron para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto, ¿fueron adecuados y útiles? En caso negativo, explique.

Si fueron adecuados. Sin embargo, el seguimiento de los indicadores de la EBRP en el segundo tramo no fue posible. Para entonces el país se había embarcado en una reformulación de la Estrategia y una nueva selección de indicadores.

E. Supervisión del Banco

1. Durante la etapa de ejecución del proyecto, ¿cuán acertado fue el desempeño del Banco? (Por ejemplo, ¿anticipó el Banco correctamente los posibles problemas a nivel de objetivos, componentes y supuestos? ¿Aplicó medidas correctivas para solucionar los problemas de manera oportuna? ¿Fue el Banco un supervisor/asesor capaz y eficiente?

El Banco fue un supervisor capaz y eficiente. El seguimiento de la ejecución del Programa fue liderado por la División de Programas Sociales 1 (RE1/SO1) con el apoyo de COF/CBO, principalmente a través de videoconferencias que reemplazaron a las misiones de administración. Esto fue posible gracias a que el equipo ejecutor nacional contaba ya con experiencia en la ejecución de un sectorial de protección de gasto y a la labor eficaz del equipo de consultores encargado de supervisar los avances sectoriales. El hecho de que existiera una continua comunicación entre el Banco y el organismo ejecutor y que los objetivos, componentes y supuestos estuvieran bien definidos, facilitaron el seguimiento del proyecto. Con el fin de colaborar más estrechamente con el Ejecutor para mantener la ejecución del Programa dentro de los plazos acordados inicialmente se realizaron teleconferencias y otras formas especiales de administración y revisión de los progresos alcanzados. La Representación jugó un rol bastante proactivo, tratando de prever problemas y adoptando un rol coordinador entre la sede y el ejecutor. Existió una comunicación permanente entre el Jefe de Proyecto y la Jefatura de división para los temas complejos.

Durante la ejecución de este Programa no se presentaron situaciones especiales o problemas inherentes al programa que hubieran requerido alguna acción específica extraordinaria por parte del Banco. El país sin embargo atravesó por una severa crisis económica y política que afectó la ejecución y cuya magnitud mal podría haberse previsto durante el diseño.

2. La relación Banco-ejecutor y del Banco con otras instituciones y agencias que participaron en el proyecto, ¿tuvo efectos importantes (positivos o negativos) sobre los resultados del proyecto? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los efectos?

El Banco mantuvo excelentes relaciones con el ejecutor y con las otras instituciones que participaron del Programa. Además, por la naturaleza de los temas involucrados en esta operación se requería que el Banco mantenga una estrecha y fluida relación con otros organismos multilaterales que viene apoyando al país en los temas de implantación de la EBRP. Este aspecto altamente positivo, redunda en que el Banco haya sido un socio cuya opinión fue consultada tanto en temas sociales como presupuestarios. Otro aspecto altamente positivo fue el de mantener al Banco en diálogo permanente con los ejecutores de los principales programas de la red de protección social, que en muchos casos son los ejecutores de los proyectos financiados por el Banco, lo cual apoya una ejecución eficiente a través del seguimiento de condiciones.

Las relaciones del Banco con el FMI y el BIRF fueron de continuo diálogo y estrecha colaboración tanto durante la preparación como durante la etapa de ejecución del Programa. En particular hubo frecuentes consultas entre el Banco y el FMI sobre la evolución de los acontecimientos en el país y sobre la marcha del Programa.

V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS

A. ¿Cuáles son las principales lecciones que se desprenden de este proyecto y que podrían ser relevantes para otros? (Por ejemplo, defectos en el diseño que se deben evitar en operaciones similares, asuntos institucionales que fueron omitidos o que no se tomaron en cuenta adecuadamente, soluciones innovadoras que resolvieron problemas durante la ejecución, esfuerzos exitosos o no exitosos para hacer el proyecto financieramente sostenible, sugerencias referentes a mejores indicadores de desempeño, etc.)

a. Una lección aprendida es la importancia de una discusión interna sobre los instrumentos de verificación del cumplimiento de la cláusula que establece el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica/cumplimiento del Programa del FMI como condición del desembolso. A futuro es necesario establecer con mayor claridad los instrumentos que el Banco debe utilizar para evaluar este cumplimiento.

b. En el deseo de innovar sobre la exitosa operación del préstamo sectorial anterior, se introdujo en este proyecto condicionalidades en dos áreas adicionales: seguimiento y participación, e inclusión social. Se trató entonces de seguir muchas condiciones y acciones, quizás no todas cruciales, y en muchos casos acciones aisladas de seguimiento costoso. A futuro, estos préstamos deben concentrarse en lo esencial: la protección del gasto en programas prioritarios (a través de una metodología rigurosa de selección de programas); el seguimiento cercano de sus resultados a través de los mecanismos de seguimiento cuyo éxito ya se ha demostrado, y el impulso a reformas que incidan de modo directo en la ejecución de estos programas.

c. Es importante discutir cuál es el rol de la Carta de Políticas en estas operaciones. Si el seguimiento de éstas va a ser realizado con seriedad, debe adjuntarse una matriz de seguimiento de estas acciones.

d. Desde el punto de vista de gestión del proyecto, la cooperación técnica paralela negociada con el préstamo fue una condición importantísima para que el proyecto lograse su buena ejecución. Pese a los cambios en los equipos de gobierno, la estabilidad de la unidad ejecutora y el apoyo de los consultores facilitados por los recursos de la CT permitieron la continuación del aspecto central de la operación, tal como es el tema de protección de gasto social.

e. Mas allá de la capacidad de ejecución de un determinado órgano público o equipo de gobierno, es importante conocer cual es la estabilidad del equipo que va a coordinar determinado proyecto o componente. En este sentido, los dos Ministerios donde las condiciones no fueron cumplidas, fueron los menos estables. Un análisis de campo de fuerzas e intereses sobre determinados temas durante la preparación del programa podría haber sido útil para elegir otros componentes alternativos administrados por equipos más constantes o relacionados a temas de mayor consenso y estabilidad entre los integrantes del gobierno. Dicho esto sin embargo, la inestabilidad de los equipos públicos es un tema que transciende a esta operación.

f. Los objetivos específicos del Programa fueron limitados en sus alcances debido al breve plazo de ejecución conferido a la operación. Además, resulta difícil conciliar proyectos sectoriales de corto plazo con medidas de ajuste de gran profundidad en un ambiente de gran volatilidad, en este caso generada por crisis económica y cambio de gestión de gobierno.

B. Basado en las lecciones aprendidas en este proyecto, indique cómo se podrían perfeccionar las políticas, estrategias, prácticas y procedimientos del Banco. (Por ejemplo, recomendaciones para agilizar las adquisiciones, mejorar el diálogo con los prestatarios, facilitar reformulaciones oportunas, sugerencias para cambios en las políticas operativas y estrategias del Banco, etc.)

En el caso de préstamos sectoriales se observan dos canales de comunicación abiertos: uno a nivel estratégico y otro a nivel técnico. Esto puede dificultar el diálogo sobre los requerimientos de cumplimiento que serán exigidos. Una manera de resolver esta tensión es discutir claramente, en la etapa de diseño, los riesgos de la operación y la flexibilidad que se podrá otorgar al cumplimiento de las condiciones.

PARTE DOS

NOMBRE DEL PROYECTO:	**Programa Sectorial Social de Apoyo a la EBRP**
NÚMERO DEL PROYECTO DEL BID:	**BO-0203**
NÚMERO(S) DEL PRÉSTAMO Y CT:	**1097/SF-BO**
ORGANISMO U ORGANISMOS PRESTATARIOS RESPONSABLES DE ESTE INFORME:	**Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)**

(A SER COMPLETADO POR EL PRESTARIO)

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuáles son los objetivos que en su opinión se han logrado, y en qué medida.

La ejecución del Programa contribuyó al esfuerzo del gobierno por reducir la pobreza y promover el desarrollo humano, apoyando el proceso de implantación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, a la vez que ayudó a mantener la estabilidad macroeconómica del país.

Estos objetivos se logran mediante acciones concretas en las áreas de:

a. Seguimiento, Participación y Control social, que mejoraron la capacidad del gobierno para realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, impulsaron la profundización de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de las políticas públicas y el fortalecimiento del control social que garantizará la transparencia de la gestión pública.

b. Priorización del Gasto Social, que promovió el desarrollo humano, al garantizar la sostenibilidad del programas que contribuyen a la reducción de la mortalidad infantil, mortalidad materna e incidencia de enfermedades transmisibles, desnutrición, el analfabetismo del país y a mejorar el nivel de ingresos de campesinos e indígenas mediante el saneamiento de tierras.

c. Inclusión Social, que contribuyó a disminuir la exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas y originarios y las mujeres, mediante la mejora del acceso y la calidad de los servicios de justicia, educación y salud.

B. En su opinión, ¿hay algunos objetivos que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

No

II. DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO

A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?

El contar con una Estrategia de Reducción de la pobreza e identificados los principales desafíos para su implementación, la protección del gasto social a fin de minimizar el costo social del ajuste en un contexto de contracción fiscal, y que la entidad ejecutora tenga los recursos para realizar un seguimiento sistemático de los compromisos asumidos por el gobierno, fueron los aspectos que más contribuyeron al éxito del Programa.

B. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos? ¿Tuvieron éxito las medidas?

El proceso electoral y el cambio de gestión de gobierno, en agosto de 2002, demoraron el cumplimiento de algunas acciones de políticas, ya que implicaron cambios de la estructura organizacional del poder ejecutivo, cambio del personal que ejecutaban estas acciones y adaptación y compatibilización de políticas de los sectores. Al respecto, fue un aspecto positivo el contar con un equipo encargado de realizar el seguimiento del Programa en la entidad ejecutora (VIPFE), quienes apoyaron para que las entidades involucradas den continuidad a las acciones de políticas y a los PSP acordados con el Banco.

C. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, ¿cómo?

El programa ha contribuido a fortalecer la capacidad institucional de las instituciones involucradas, a mejorar la capacidad para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por ejemplo a través del seguimiento sistemático de la implementación de la EBRP realizado por un órgano institucionalizado para el efecto, del propio seguimiento del Programa Sectorial, aumentando la capacidad de gestión para medir y evaluar los resultados obtenidos con relación a medidas adoptadas para la implementación de políticas dirigidas a reducir la pobreza.

D. Ocurrieron eventos, fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo? En caso afirmativo, favor de explicar.

Un factor externo que incidió en el avance para el cumplimiento de una condición, fue el que el desarrollo de la misma se encontraba condicionado a acciones de un organismo fuera de los involucrados en el Programa, como fue el caso de la condición (j) de la Cláusula 3.05 de las Estipulaciones Especiales, donde el condición de la misma estaba condicionado a que la Corte Electoral realice la elección de los representantes municipales al DUF, debido a que este proceso se retrasó el Ministerio de Desarrollo Municipal no consiguió realizar las acciones necesarias para cumplir con esta condición.

III. DESEMPEÑO DEL BANCO

A. Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto, ¿cuán satisfactoria fue la actuación del Banco? ¿fue el Banco un administrador hábil y eficiente? ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno? ¿Mantuvo un diálogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?

El Banco ha mantenido una coordinación y asesoramiento oportuno con el Ministerio de Hacienda como entidad ejecutora lo que ha permitido que el gobierno cumpla oportunamente con los compromisos asumidos.

B. ¿Qué impacto importante tuvo -si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?

El Banco tuvo un papel importante en la preparación y ejecución del proyecto al promover un sistema de seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, acordando indicadores cualitativos y cuantitativos, lo que está permitiendo evaluar el avance y proponer medidas correctivas y profundizar las reformas sociales, así como establecer mecanismos de control social y desarrollar una capacidad institucional para el seguimiento de la implementación de la Estrategia.

IV. LECCIONES APRENDIDAS

A. Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto. ¿se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo, ¿cuáles son?

El contemplar acciones de políticas en un programa que abarquen dos gestiones de gobierno, puede incidir negativamente para una ejecución normal del Programa, ya que se observan cambios en la organización de las instituciones involucradas, o cambios en las acciones y mecanismos de llevar a cabo las políticas públicas.

B. ¿Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o el Banco que se deban mencionar y/o que deban tomarse en consideración en proyectos futuros?

Fue una experiencia positiva, el contar con un equipo de coordinación y de seguimiento del Programa, ya que ha permitido informar adecuadamente a los involucrados acerca de los objetivos y enfoque del Programa, agilizar y apoyar en la ejecución de las acciones incluidas en el mismo y de informar al Banco oportunamente con documentación de las evidencias acerca del avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno.

PARTE TRES

Datos Básicos para la operación de préstamo

A. DATOS BASICOS DEL PROYECTO

	Original	Actual
Fechas del proyecto (mes/año):		
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	S/D	
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	S/D	
Fecha de la Misión de Análisis	10/11/2001	
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	11/15/2001	
Fecha de aprobación por el Directorio	12/05/2001	
Fecha de vigencia del contrato	12/21/2001	
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas	12/28/2001	
Calendario de inversiones:		
Fecha de inicio	N.A.	
Fecha de terminación	N.A	
Calendario de desembolsos:		
Primer desembolso	N.A.	
Ultimo desembolso	N.A.	
Para préstamos sectoriales:		
Tramo 1	12/31/2001	
Tramo 2	02/28/2003	
Fecha de inicio físico de las obras:	N.A.	
Fecha del compromiso de préstamo		
Fecha (s) de cancelación (es)		
Revisión de medio Término:		
Fecha de revisión de medio término	N.A.	
Fecha en que el prestatario debe presentar su evaluación ex post	N.A.	
Fecha en que el Banco debe presentar su evaluación ex post	N.A.	
Resumen de Datos sobre Costos:		
Monto total del financiamiento del BID	$40.000.000	
Financiamiento total del BID como % del costo total	40/44%	
Costo total del proyecto	$44.000.000	

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

Costo y Financiamiento del Proyecto (montos expresado en millones de dólares de los Estados Unidos)								
	ORIGINAL				ACTUAL			
Categoría de inversiones	BID	PRESTATARIO	OTRO	TOTAL	BID	PRESTATARIO	OTRO	TOTAL
Tramo 1	20,00	-.-	4,00	24,00	20,00	4,00	-.-	4,00
Tramo 2	20,00	-.-	-.-	20,00	20,00	-.-	-.-	20,00
TOTAL	**40,00**	**-.-**	**4,00**	**44,00**	**40,00**	**-.-**	**-.-**	**44,00**

Nota: US$4 millones de la UK

C. DATOS DEL PRESTAMO

Monto original del préstamo:	$40.000.000
Monto desembolsado	$39.950.000
Monto cancelado	-.-
Primer desembolso	
Fecha original	N.A.
Fecha efectiva	DIC/02
Ultimo desembolso	
Fecha original	N/A
Fecha efectiva	FEB/03

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
División de Programas Sociales, RE1/SO1

CONCLUSIONES REUNION DE REVISIÓN DEL PCR REALIZADA EL: 14 de noviembre de 2003

PCR DEL ROYECTO: **Programa Sectorial Social de Apoyo a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**
Número: **BO0203, 1097/SF-BO**
Presentado por: **Mónica Rubio, Hugo Florez-Timorán (CBO)**

LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y METAS/COMENTARIOS AL INFORME:

OBJETIVOS Y METAS:

El objetivo general de este Programa fue parcialmente cumplido, en tanto no se logró en el período mantener la estabilidad económica en el país. Sin embargo, el programa sí contribuyó a la reducción de la pobreza y promoción del desarrollo humano apoyando el proceso de implementación de la EBRP. Este Programa, el segundo préstamo de protección de gasto en Bolivia, continuó teniendo como ejes el foco en la evaluación permanente de las metas sociales; y en la eficiencia y focalización del gasto de acuerdo a las prioridades nacionales establecidas en la EBRP. En el lapso de 14 meses la operación actual cubrió tres ejercicios presupuestales, la programación y ejecución del presupuesto para 2002 y la programación inicial del presupuesto del 2003. Así, frente a una ejecución presupuestal del orden de los US$21-US$23 millones en 1996 y 1997, el gasto en programas sociales destinados al alivio de la pobreza pasó a un promedio de US$75 millones en promedio para el período 1998-2002. Los resultados de protección del gasto social y su notable aumento muestran la efectividad de los mecanismos de seguimiento y programación empleados para lograr el cumplimiento no solo de las metas financieras acordadas, sino además de las metas de ejecución física.

COMENTARIOS AL PCR:

Se recibieron comentarios de RE3/SO3, ROS, RE1/EN1 y RE1/SO1. Estos en general fueron muy favorables al documento, puntualizándose sin embargo lo siguiente:

1. Se sugirió incluir el tema de cofinanciamiento de esta operación con DFID.
2. Se sugirió anotar que los logros en el componente de inclusión social no se habían logrado, como lo sugiere la redacción de este componente en el PCR.
3. Se sugirió modificar las redacciones correspondientes a las lecciones aprendidas en lo referente a la metodología de verificación de la condicionalidad macroeconómica; y a la sostenibilidad del objetivo de protección de gasto social (garantizada actualmente bajo una nueva operación del Banco Mundial).
4. Se dio por aprobado el PCR.

LECCIONES APRENDIDAS:

1. Esta operación coincidió con un cambio de gobierno. En estos casos el CRG sugirió la inclusión de una matriz de riesgos para cada una de las condiciones a ser incluida en los documentos de préstamos de futuras operaciones.

2. El tema de los rationgs de ISDPs vuelve a surgir, ante la discrepancia de éstos con el análisis presentado por el PCR. Seria deseable que estos ratings en el futuro, estuvieran a cargo del equipo conformado por la representación y el equipo de diseño del proyecto.

3. Se sugieren estudios de eficiencia del gasto social en Bolivia, en vista de nuevas operaciones en el sector social.

POSIBLE APLICACIÓN EN SO1:

Las varias operaciones de protección de gasto social en preparación o ejecución.

PARTICIPANTES EN LA REUNIÓN:

Alicia Ritchie, Héctor Malarin, Gerhard Lair, Beatriz López, Hugo Florez, y Mónica Rubio.